



...la proposition de loi visant à

RÉDUIRE LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LES PETITES COMMUNES

Lors du premier tour des élections municipales de 2020, **106 communes ne disposaient d'aucun candidat**, chiffre en hausse de 75 % par rapport au précédent renouvellement général des conseils municipaux, où seules **62 communes** avaient été concernées.

La proposition de loi *visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes*, déposée par François Bonneau, vise à répondre à **cette crise de l'engagement local**, qui touche particulièrement les communes rurales et se traduit par :

- une tendance à la **baisse du nombre de candidats aux élections municipales** ;
- une **hausse continue du nombre de démissions** en cours de mandat.

Face à cette situation, provoquée par **l'inexorable dégradation des conditions d'exercice des mandats locaux**, la proposition de loi a pour objet de **diminuer le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**, pour leur permettre de disposer plus aisément d'un conseil municipal complet.

Approuvant dans son principe cette mesure, la commission des lois a **adopté la proposition de loi** le mercredi 5 juin 2024, en la modifiant par **six amendements identiques** de sa rapporteure et de François Bonneau, visant à **étendre la baisse proposée du nombre de conseillers municipaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants** et à **garantir l'opérationnalité du dispositif en évitant les effets de bord**.

1. FACE À LA CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL, PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS ONT ÉTÉ INTRODUICTS PAR LE LÉGISLATEUR POUR FACILITER LA CONSTITUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX

A. LES COMMUNES RURALES SONT CONFRONTÉES À UNE CRISE DES VOCATIONS MUNICIPALES QUI NE CESSE DE S'AGGRAVER

Comme le Sénat le souligne régulièrement, **la dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux** observée depuis de nombreuses années, sans qu'une réelle réponse soit apportée par le Gouvernement, a provoqué une **véritable crise des vocations électorales au niveau local**, notamment dans les communes rurales.

Celle-ci se traduit d'une part par **la baisse du nombre de candidats**. Ainsi, en 2020, après le renouvellement général des conseils municipaux, **345 communes ne disposaient pas d'un conseil municipal complet** – contre 228 communes en 2014.

D'autre part, **le nombre de démissions en cours de mandat** s'établit également à un niveau inédit. Au 31 janvier 2024, **1 424 maires**

élus en 2020 avaient ainsi démissionné de leur mandat, soit **plus de 4 % des maires**.

1424
démissions
de maires
au 31/01/2024

29 214
démissions de
conseillers
municipaux
au 10/05/2023

Cette situation crée de nombreuses **difficultés de fonctionnement au sein des conseils municipaux**, en ce qu'elle conduit :

- au **recrutement de personnes moins motivées par l'exercice du mandat**, entraînant des démissions plus fréquentes et un absentéisme élevé ;
- à l'organisation plus fréquente **d'élections municipales complémentaires** pour pourvoir les sièges devenus vacants.

« Il y a du désinvestissement. On commence avec un effectif complet de conseillers municipaux, puis certains ne viennent plus, ne s'investissent plus¹. »

B. PLUSIEURS ASSOULISSEMENTS ONT EN CONSÉQUENCE ÉTÉ INTRODITS POUR PERMETTRE AUX COMMUNES RURALES DE CONSTITUER PLUS FACILEMENT LEUR CONSEIL MUNICIPAL

Face à cette crise des vocations, le législateur a introduit plusieurs dispositifs pour permettre aux communes d'atteindre plus facilement ou de déroger à **l'effectif légal des conseils municipaux**, prévu par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

1. Les dispositifs applicables à toutes les communes

Certains aménagements créés par le législateur sont **applicables à toutes les communes**. Il en est ainsi de **la possibilité d'élire des « conseillers forains »**, ne résidant pas dans la commune au moment des élections municipales, pour compléter le conseil municipal d'une commune lorsque trop peu de candidats résidant dans celle-ci se présentent aux élections municipales.

2. Les dispositifs spécifiques à destination des communes rurales

Le législateur a également créé des assouplissements à destination des communes rurales.

- En premier lieu, **l'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants a été abaissé de 9 à 7²** afin « *d'atténuer les difficultés de candidatures rencontrées par certaines communes* » ;
- En second lieu, à l'initiative du Sénat, **une dérogation à destination des petites communes** a été créée³ afin de « *répondre aux inquiétudes des maires des communes de moins de 500 habitants qui craignent un nombre insuffisant de candidatures lors du prochain renouvellement⁴* ». Désormais, dans les communes de moins de 100 habitants, l'effectif légal du conseil municipal est fixé à 7 mais **le conseil municipal est réputé complet dès lors qu'il compte au moins 5 membres** à l'issue du second tour du renouvellement général du conseil municipal ou d'une élection complémentaire. Dans les communes comptant entre 100 et 499 habitants, le conseil municipal est, dans les mêmes conditions, **réputé complet dès lors qu'il compte au moins 9 membres** – l'effectif légal étant fixé à 11 membres. La création de cette **présomption de complétude⁵** visait à répondre aux difficultés apparaissant dans certaines communes rurales sans pénaliser celles ayant la capacité de réunir suffisamment de candidatures.

¹ Déclaration d'Éric Krezel, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) lors de son audition par la rapporteure.

² Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

⁴ Compte rendu de la séance publique du 15 octobre 2019.

⁵ Article L. 2121-2-1 du CGCT.

2. LA PROPOSITION DE LOI VISE À ABAISSER LE NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX DANS LES PETITES COMMUNES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ABAISSER L'EFFECTIF LÉGAL DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES DE MOINS DE 500 HABITANTS

En dépit des assouplissements déjà introduits par le législateur, les communes rurales demeurent toujours confrontées à des difficultés pour constituer leur conseil municipal.

Face à ce constat, la proposition de loi prévoit **l'abaissement du nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 500 habitants**. L'effectif légal passerait ainsi de **7 à 5** dans les communes de moins de 100 habitants et de **11 à 7** dans les communes de 100 à 499 habitants.

Parallèlement, le dispositif proposé supprimerait **la présomption de complétude applicable aux communes de moins de 500 habitants**. Ce dispositif entrerait en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : COMPLÉTER UNE INITIATIVE QUI PERMETTRA AUX COMMUNES RURALES DE FAIRE FACE À LA CRISE DES VOCATIONS ÉLECTORALES

Souscrivant à l'initiative portée par la proposition de loi, la commission des lois a toutefois souligné la nécessité d'agir parallèlement **afin de résoudre les causes de la crise de l'engagement local**, notamment *via* la mise en place d'un véritable statut de l'élu local.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des lois a ensuite adopté plusieurs amendements visant à :

- **étendre la baisse de l'effectif légal proposée à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants**, qui font elles aussi état d'un nombre de démissions en hausse et de tensions grandissantes pour mobiliser suffisamment de candidats aux élections municipales ;
- **modifier l'effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants** pour éviter une baisse trop forte du nombre de conseillers municipaux et pour ne pas pénaliser les communes réussissant à mobiliser suffisamment de candidats ;
- **rétablir la disposition relative au conseil municipal « réputé complet »** pour les communes de moins de 500 habitants, afin de leur laisser de la souplesse ;
- **garantir l'opérationnalité du dispositif et éviter tout effet de bord** en permettant notamment à l'ensemble des communes concernées par la baisse de leur effectif légal de **conserver le même nombre de délégués au collège électoral des sénateurs**.

Effectif légal des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants

Communes	Effectif légal (état du droit)	Effectif légal (dispositif proposé)
De moins de 100 habitants	7 (réputé complet à 5)	7 (réputé complet à 5)
De 100 à 499 habitants	11 (réputé complet à 9)	9 (réputé complet à 7)
De 500 à 1 499 habitants	15	11
De 1 500 à 2 499 habitants	19	15
De 2 500 à 3 499 habitants	23	19

La commission a par ailleurs souligné la nécessité **d'éviter que les communes voient leur nombre maximal d'adjoints au maire diminuer** en raison de l'abaissement de leur effectif légal. Confrontée aux règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, elle n'a cependant pas pu adopter d'amendement en ce sens et appelle le Gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent.

Parallèlement à la baisse de l'effectif légal, la rapporteure a enfin souligné l'intérêt d'adopter rapidement une loi afin d'étendre le scrutin de liste aux communes de moins de 1 000 habitants.

Réunie le mercredi 5 juin 2024, la commission a adopté
la proposition de loi ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le mercredi 12 juin 2024.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information](#) n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023



**Francois-Noël
Buffet**

Président
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Nadine Bellurot

Rapporteure

Sénatrice
(Apparentée au
groupe Les
Républicains)
de l'Indre

[Commission des lois constitutionnelles, de
législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-890.html>